

REGIA UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

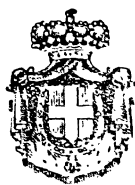
DI

R O M A



ANNUARIO PER L'ANNO SCOLASTICO

1906-907



ROMA

TIPOGRAFIA FRATELLI PALLOTTA

Via del Nazareno N. 14

—

1907

DIRITTO E POLITICA



DISCORSO INAUGURALE

DEL

Prof. ANTONIO SALANDRA



SIGNORE! ECCELLENZA! SIGNORI!

Messer Ridolfo da Camerino, signorotto e condottiere del secolo XIV, ebbe ai suoi tempi riputazione di quello che ora si direbbe un uomo di spirito. Franco Sacchetti raccolse di lui parecchi « brevi detti o motti ». Fra i quali, nella novella XL, si narra che, essendo ritornato da Bologna a Camerino, dopo dieci anni di studio di diritto, un nipote di Messer Ridolfo, questi gli domandò: « E che hai fatto a Bologna? ». Il nipote rispose: « Signor mio, ho apparato ragione ». E Messer Ridolfo: « Mal ci hai speso il tempo tuo, perchè ci dovei apparare la forza che valea l'un due ». E il novelliere soggiunge di suo: « Abbia ragione chi vuole, che, se un poco di forza più è dall'altra parte, la ragione non v'ha da far nulla ».

Lo sprezzante giudizio del valore del diritto nella vita, quando gli si contrapponga la forza, era forse non più che esagerato, in quei ferrei tempi e in bocca a un uomo, il quale faceva professione di vendere l'ingegno e il braccio, affinchè, nell'anarchia che dilacerava l'Italia in quella torbida decadenza il Medio Evo, tramontato l'Impero, esulato il Papato, rotta la nazione in una

miriade di tirannidi principesche o cittadine, prevalesse, nella guerra perenne, a volta a volta il più forte. Tuttavia anche allora la fiaccola dell'ideale non era spenta; la visione di un mondo, in cui la giustizia imperasse, non s'era del tutto dileguata. Quegli stessi Italiani del secolo XIV leggevano nel Poema Divino l'apoteosi di Giustiniano il Legislatore (1), e si affollavano nelle scuole ad « apparar ragione » dai libri, nei quali i giureconsulti dell'epoca più civile dell'Antichità, nella pienezza della pace romana, sotto l'ispirazione della più umana delle filosofie, avevano apprestato al mondo il più solenne e duraturo documento della ragione pratica applicata al regime dei rapporti sociali.

Ai tempi e nei paesi, in cui, per nostra fortuna, viviamo, l'umanità progressiva ha rifatto un trionfale cammino ed ha di gran lunga superata la meta dell'antica civiltà che fu il sogno degli uomini del Rinascimento. Non più s'ode - salvo che da qualche ricercatore di una trista originalità - la cinica confessione dell'impero della violenza e della frode. L'autorità della legge è da tutti riconosciuta; è, anzi, l'unica autorità non contestata; la sovranità sua è proclamata come la formula definitiva in cui s'acquetano e a cui s'inchinano principi e popoli. Nella prima pagina del Corpo del Diritto moderno potrà essere di nuovo iscritta la parola di Crisippo lo stoico: « *Lex est omnium regina rerum, divinarum humanarumque...* » (2). Ma badiamo: le formule sublimi, nelle quali si riproduce la leggenda dell'origine divina della legge, dettata da Giove a Minosse, da Egeria a Numa, da Jehova a Mosè, non possono esprimere se non una *ficlio* nel più alto e nobile significato della parola, una idealità cioè e una tendenza, a tradurre in atto la quale occorrono giudizi ed azioni di uomini, che sono i custodi del diritto e dispongono della forza sociale. Or codesti sovrani effettuali, se anche temporanei, fino

(1) PARADISO, V. e VI.

(2) DIGESTA. L. 2, *De legibus* (I, 3).

a che punto osserveranno la sovranità della legge, specialmente quando la potestà loro sia in questione? Anche l' Antichità civile ci ha tramandata un' altra parola: « *Si violandum est jus, regnandi gratia violandum est* » (1).

Che le norme regolatrici delle private relazioni debbano essere interpretate e applicate da giudici, quanto più è possibile indipendenti da coloro che esercitano altri pubblici poteri e senza alcuna ingerenza di costoro, è ormai principio fondamentale di ogni regime civile. Che nessuno possa patire pene afflittive o pecuniarie se non per effetto di una espressa disposizione di legge e dopo un formale giudizio di condanna, guarentito contro ogni prepotenza, è principio anch' esso proclamato e attuato, benchè più tardi, in ogni governo libero. Contro qualsiasi aperta violazione di tali principii insorgerebbe ormai unanime la coscienza pubblica, nella quale risiede la guarentigia suprema della sovranità della legge. Ancora nell' Inghilterra del secolo XVII un fiero magistrato fu costretto a negare in viso a Re Giacomo I la facoltà d' intervenire direttamente nei giudizi (2). Ma già nei primi anni del secolo XIX parve, pel sovvertimento della cosa giudicata, intollerabile atto del despotismo napoleonico la revisione, decretata dal campo di Dresda, di una sentenza della Corte di Assise di Bruxelles, con la quale erano stati assolti alcuni am-

(1) Dalle Fenicie di Euripide: versi riportati in Cicerone *De officiis*, III, 13 e in Svetonio, *Caesar*, 30, come una citazione favorita di Cesare.

(2) Le argomentazioni del famoso *Chief-Justice* Eduardo Coke, che contestò al cospetto di Re Giacomo I la potestà del Re di esercitare direttamente la giurisdizione, la quale non si poteva esercitare se non *per curiam*, sono riportate in HEARN, *Government of England*. 2. ediz. Londra, 1887. Capo III, § 3. Il GARDINER, nella sua classica *History of England from the accession of James I to the outbreak of civil war* (5. ediz. Londra, 1899, Vol. II, pag. 38), narra l' alterco fra il Re e il Giudice. Alle ragioni del Giudice, che gli negava la potestà dell' avocazione, il Re, irritato, rispose: « Allora io sarei soggetto alla legge, il che è tradimento affermare ». Ma il Giudice replicò citando la nota massima di Bracton che il Re non è soggetto ad alcun uomo, ma è soggetto a Dio e alla legge.

ministratori accusati di concussione: e forse, nella sostanza, Napoleone aveva ragione (1).

Ma gli insegnamenti nostri ed i vostri studi, o giovani, non si racchiudono più nella breve cerchia del diritto civile e del penale. I vigenti ordini della Facoltà giuridica non vi consentono l'ambito titolo di dottore in legge, se non dopo che avrete dimostrato d'intendere come le idee, le norme e le forme del diritto siano penetrate nell'ordinamento dello Stato, nell'attribuzione e nell'esercizio dei pubblici poteri, nei rapporti fra governanti e governati, in quelli fra i varii aggruppamenti territoriali e sociali, forzosi e spontanei, che talvolta trascendono i limiti stessi dello Stato, e persino nei rapporti degli Stati fra loro. Laonde non è impossibile che, ritornati alle vostre case, vi colpisca il sarcasmo di qualche ammodernato Messer Ridolfo da Camerino, di un condottiero, per esempio, di masnade elettorali o di un tirannello municipale, il quale vi gridi che avete perso, almeno in parte, il vostro tempo, e che nel campo che noi assegniamo al diritto pubblico non la ragione impera ma la forza, la forza sia delle armi sia del numero, oppure, con men brutale espressione, la politica, che è arte di governare, ma è innanzi tutto arte di acquistare e di conservare il governo, la politica sopra il diritto, contro il diritto se occorra.

Se diritto perfetto è quello che ha norme certe e infettabili sanzioni, il diritto pubblico è, e sarà sempre, per logica necessità, diritto imperfetto. Norme e sanzioni riceve il diritto

(1) In esecuzione del Decreto napoleonico del 14 Agosto 1813 un senatoconsulto ordinò il rinvio degli accusati innanzi a un'altra Corte di Assise, la quale fu designata da un arresto della Corte di Cassazione. Ma, subito dopo la Restaurazione, una Ordinanza Reale del 4 luglio 1814, in seguito a parere del Consiglio di Stato, annullò « l'atto qualificato senatoconsulto del 28 agosto 1813 » come « contrario all'autorità della cosa giudicata »; e ridette piena esecuzione alla sentenza della Corte di Assise (Cf. LAFERRIÈRE - *Traité de la juridiction administrative*. 2. edizione, 1896, Vol. I, pag. 219, in nota).

privato da quel complesso di organi del potere pubblico, che si è convenuto chiamare « lo Stato », giustiziere e legislatore. Ma niuno, al di fuori di loro medesimi, può dettar loro le regole della loro attività e contenerli in esse. Rimane dunque il diritto pubblico in balia dello Stato, i cui fini ultimi e i cui mezzi e metodi di azione sono dati dalla politica.

Regole di morale internazionale, specialmente fra popoli della medesima lingua e della medesima stirpe, riconobbe l'antichità. Ma quando gli Ateniesi, in piena pace coi Melii, vollero costringerli a unirsi con loro contro Sparta, dà quei civilissimi e coltissimi uomini che erano, formularono la teorica della loro violenza. Nel famoso colloquio, che Tucidide riferisce a guisa di dialogo, fra gl' inviati della flotta ateniese e i magistrati di Melo, i più forti adoperarono esplicite parole: — « Noi sappiamo e voi sapete che nelle umane controversie si giudica secondo la giustizia quando da ambo le parti è eguale la necessità; laddove il più forte procede ai fatti volendo ottenere il possibile ed al possibile si acconcia il più debole..... Reputiamo che gli Dei, come volgarmente si crede, e gli uomini, come l' evidenza lo dimostra, obbedendo alla necessità di natura, estendono il comando ovunque giunga la loro forza. Noi poi che nè fummo gli autori di tale legge, nè l' applicammo i primi, ma la ricevemmo già sancita e la tramandammo sussistente in perpetuo, ora ce ne serviamo, persuasi che si voi si altri, se aveste una potenza pari alla nostra, fareste altrettanto » (1). Vero è che il processo verbale del colloquio fu sospettato di poi una vendetta dello storico contro la patria che lo aveva cacciato in esilio (2). Ma, a conferma della teoria, rimasero i fatti del feroce eccidio onde fu punita l' onorata resistenza dei Melii. — Ventidue secoli dopo l' Europa civile e cristiana vide una violazione stranamente simi-

(1) TUCIDIDE. Lib. V. §§ 84 e seg. (Traduzione, PEYRON).

(2) DIONIGI DI ALICARNASSO. - *Caract. de Thucyd.*

gliante del Diritto delle Genti. Divenuto mortale, dopo Tilsitt, su tutt'i lidi del mondo, la lotta fra Napoleone, padrone del continente e l'Inghilterra, padrona dei mari, i Danesi sperarono rimanere neutrali. Ma amendue i belligeranti volevano il possesso delle porte del Baltico; e gl'Inglesi seppero arrivar prima, preparando subdolamente una spedizione che sorprese in piena pace Copenhagen, ne vinse l'onorata resistenza con un sanguinoso bombardamento, e fiacò la potenza marittima della Danimarca col saccheggio della flotta e dell'arsenale (1). Quale presidio avrebbero l'umanità e il diritto contro il possibile riprodursi di simili casi in analoghe circostanze?

Sembrano, e sono, senza dubbio più certe e, nei governi liberi, guarentite dalla massima solennità di forme legislative le norme fondamentali del diritto pubblico interno. Eppure le leggi della costituzione non si reggerebbero e non potrebbero funzionare se non fossero completate e interpretate mediante un complesso di regole di morale costituzionale, che difettano di determinazione giuridica e di sanzioni legali. La monarchia parlamentare, nei suoi essenziali lineamenti caratteristici, è fuori del diritto scritto. Nessuna legge statuisce che i ministri abbiano a lasciare l'ufficio quando consti che loro manca la fiducia della Camera dei Deputati; e tutt'altro che chiaro e sicuro è quali siano le forme di tale constatazione. Il Re d'Italia potrebbe, come il Re d'Inghilterra, esercitando le sue prerogative negli stretti termini della Costituzione, compiere una serie di atti, che ora parrebbero a tutti colpi di Stato (2). Ognuno degli organi

(1) Vedasi, per non citare storici francesi o inglesi, il racconto che dell'aggressione a Copenhagen fa l'ONCKEN (*L'Epoca della Rivoluzione, dell'Impero*, etc. Vol. II, pag. 498 e seg. Traduzione in italiano. Milano, 1892).

(2) Sulla enorme differenza fra la figurazione giuridica e la realtà presente della Prerogativa Regia in Inghilterra vedasi l'Introduzione alla nota opera del DICEY - *The Law of Constitution*, 4. ediz. Londra, 1893.

supremi dei pubblici poteri potrebbe, usando fino all'estremo limite del diritto che gli è attribuito dallo Statuto e dalle leggi, paralizzare la vita dello Stato. L'ostruzionismo costituzionale è un pericolo, del quale si sono veduti finora scarsi esempi; ma molte, e non assurde, ipotesi se ne possono fare: ostruzionismo del Principe, delle Camere o di una di esse o di una parte di esse, ostruzionismo dei funzionarii, ostruzionismo della Corte di Cassazione o della Corte dei Conti (1). Nè finora il nostro diritto appresta rimedii legali per vincerlo, nè giudici o procedure per risolvere i conflitti costituzionali. Nelle lacune e fra le ambagi del diritto costituzionale sottentra la politica, interprete, talora troppo libera, dei testi, creatrice o modificatrice delle consuetudini e delle convenzioni della Costituzione, consiglia di sfuggite e di compromessi, di soluzioni medie, non sempre idealmente le migliori ma spesso le sole possibili, inevitabilmente messa a servizio dei sentimenti delle opinioni degli interessi prevalenti in un dato momento storico.

Anche più continuo e concreto campo di azione in fra i più intimi rapporti della vita sociale, trova la politica nell'esercizio della immane potestà che alla pubblica amministrazione è affidata

(1) Un curioso caso di ostruzionismo da parte di un alto funzionario, che ha in Inghilterra alcune fra le attribuzioni della nostra Corte dei Conti specialmente in ordine alla osservanza, per parte del Governo, della legge del bilancio, è riferito in DICEY, *Op. cit.* Cap. X. Nel 1811 Lord Granville, *Auditor* dello Scacchiere, rifiutò di dare alla Banca l'ordine legalmente necessario pel pagamento di un milione di sterline per la flotta, nonostante che i fondi fossero stati votati dal Parlamento. Mancava la firma autografa del Re, il quale non poteva darla perchè era demente. I giureconsulti della Corona riconobbero che, secondo lo stretto diritto, Lord Granville aveva ragione. Ma tutti credettero che sarebbe stato meno scrupoloso formalista, se non fosse stato, oltre che *Comptroller and Auditor General*, un uomo politico, anzi il *leader* di un partito, il quale aveva interesse a spingere il Ministero ad accelerare il voto del disegno di legge per la Reggenza - Ma adesso il *Comptroller and Auditor General* è del tutto estraneo alla politica, perchè non può far parte di alcuna delle due Camere ed è inamovibile, salvo che dietro domanda delle due Camere.

per i fini del pubblico bene. Domina tuttora negli Stati civili e progressivi, nonostante le inani resistenze dell'individualismo e le profezie di una imminente nuova forma di servitù, la tendenza ad estendere e ad intensificare le funzioni amministrative. Cresce in ogni senso quella che, con una brutta ma efficace parola, potrebbe dirsi la statificazione della forza sociale. Miriadi di uomini, miliardi di moneta, beni esterni di ogni qualità sono reclutati e accumulati per i pubblici servizii, cioè messi a disposizione di chi li amministra. Il popolo — che crede e grida; lo Stato sono io! — non è geloso di presunti mandatarii che sa di poter revocare a sua posta: invece ad essi sempre più chiede e da essi attende la felicità su questa terra, la sola che rimanga aperta alle sue speranze e alle sue illusioni. E che sarà se e quando si traducano in atto — e in qualche misura probabilmente si tradurranno, o se ne farà la prova — gl'ideali dello Stato socialista? Figliuolo legittimo del liberalismo individualista ed utilitario, il socialismo, parricida come ogni sistema di dottrine, conclude con la più larga e intensa restaurazione dell'autorità che si sia mai pensata da un despota. Frattanto la politica, sotto la pressione della democrazia che vi s'incammina, addita i nuovi fini e concede mezzi più potenti alla pubblica amministrazione, le cui facoltà discrezionali si accrescono con ogni nuovo ufficio che le è attribuito e con ogni amplificazione o rafforzamento degli ufficii anteriori.

Eppure a questo mondo contemporaneo, nel quale la politica pervade e anima, più che non sia mai avvenuto per lo passato, ogni fibra del corpo sociale, mancherebbe il suo maggior titolo di nobiltà e il suo maggior coefficiente di stabilità e di progresso, se in pari tempo e con eguale intensità non vi si diffondessero il sentimento della giustizia e la convinzione che assoggettare la politica al diritto è primo e sommo fra i fini dello

Stato, è supremo dettato della politica stessa. A tale diffusione conferisce propizio terreno il più elevato tenor di vita intellettuale e morale, del pari che materiale, di ogni ceto dei popoli di civiltà europea; ma n'è stata instauratrice e incitatrice quella calunniata classe dei giuristi, la quale ebbe nei nostri governi liberi il predominio perchè l'aveva meritato. L'opera loro nella progressiva elaborazione del diritto pubblico moderno ha avuto il mirabile risultato di preparare alla democrazia l'ambiente di ordine civile, nel quale soltanto essa ha possibilità di vivere e di prosperare senza precipitare in una nuova barbarie o estinguersi in un nuovo Impero.

Della penetrazione del diritto nelle relazioni internazionali non è facile, a chi non si accontenti di parole e di parvenze, valutare l'efficacia reale; perchè troppa parte del mondo abitato è ancora in condizioni tali d'inferiorità da considerarsi campo aperto all'acre concorrenza dei più forti e perchè troppo è lo sfoggio delle preparazioni belliche. Tuttavia le grandi formazioni federative, che si vanno componendo, raggruppano più Stati sotto un vero regime di diritto ed eliminano i minori elementi di contesa. Allo stesso risultato concorrono gli uffici di amministrazione internazionale, imposti dalla unità mondiale dei traffici e della coltura, e dal rapido e continuo scambio delle merci, dei pensieri, degli uomini. Così una serie, non certo la più vistosa, ma, in tempi normali, importantissima, di quelle relazioni rimane governata da regole certe di diritto, sancite, è vero, da mere convenzioni, ma della cui stabile osservanza è salda guarentigia il perturbamento che deriverebbe dal loro abbandono. Del resto, dove s'arresta il potere dello Stato cessa la virtù fattiva del diritto, salvo che non sia liberamente accettato, o imposto con la forza.

A noi giuristi è dato invece proclamare con orgoglio che, nel regime interno degli Stati civili e progressivi, l'impero della

legge non è più una nebulosa concezione di dottrinarii, ma un ideale fecondo di realtà, alla cui completa effettuazione sempre più ci avviciniamo, sebbene non sia possibile conseguirla mai. Tutto il diritto pubblico interno dei governi liberi tende a questo fine, anzi non è se non l'applicazione dei metodi per conseguirlo.

Le costituzioni non si accontentano più di risolvere il problema sostanzialmente politico: a chi spetti il governo. Esse comprendono tutta una serie di disposizioni, delle quali gli antichi savii non si preoccupavano, e il cui contenuto è sostanzialmente e formalmente giuridico, poiché sanciscono di fronte alla potestà pubblica i diritti intangibili della persona umana e rappresentano la vittoriosa resistenza del diritto alla politica. Le dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino parvero vacue formule, e fu moda deriderle rammentando con quanta violenza le avessero ridotte nel nulla i medesimi governi rivoluzionarii, che le proclamarono. Ma a quei governi esse sopravvissero; e divennero, a grado a grado, generali esigenze della coscienza pubblica, patrimonio morale di chiunque attribuisce qualche valore ai beni superiori dell'esistenza. Finalmente apparve chiaro che, a tutela della libertà, può giovare, ma non basta, la partecipazione più o men diretta dei cittadini al governo, bensì occorre costituire tutto un complesso sistema di guarentigie preventive e di rimedi giuridici per assicurare la legalità dell'azione dei pubblici poteri.

È surto così il moderno diritto amministrativo, che prosegue con continuo e laborioso incremento la crescente complessità dell'azione amministrativa, assegnandole facoltà, forme, limiti sempre meglio delineati, attribuendo contenuto determinato ai diritti soggettivi sinora genericamente riconosciuti dal diritto pubblico, congegnando freni e sindacati, aprendo le vie del diritto anche contro gl'investiti del pubblico potere, e nella cerchia,

finora proibita, del diritto pubblico facendo posto al giudizio ed al giudice. Oramai i giuristi inglesi possono rivendicare agli Stati anglo-sassoni la gloria dell'esempio primo, ma non più l'esclusivo privilegio di vivere sotto l'impero della legge - *the rule of law*. La Germania unificata ha ispirati i suoi ordinamenti amministrativi alla dottrina del *Rechtsstaat*. Ed ai medesimi risultati sono giunte la mirabilmente misurata e costante energia pretoria del Consiglio di Stato francese, e la cosciente volontà dei giureconsulti italiani, i quali consacrarono la vita a costituire il governo libero dell'Italia nuova, e fra i quali mi piace ricordare in quest'aula, con reverenza filiale, Pasquale Stanislao Mancini e Silvio Spaventa.

Perdurano tuttora, quà e là, nell'Europa continentale, sostenute più che altro da inveterati pregiudizii, alcune attenuate sopravvivenze del vecchio diritto pubblico: i privilegi di foro, la categoria eslege degli atti di governo, l'autorizzazione preventiva, la procedura privilegiata dei conflitti, la facoltà d'interrompere la vita autonoma dei corpi locali (1). Ma sono destinate anch'esse a sparire, secondo che i governati si dimostreranno più consapevoli dei doveri della libertà e i governanti si persuaderanno che l'esercizio di facoltà insindacabili non accresce ma toglie forza e prestigio all'autorità; poichè la espone indifesa agli appetiti degli interessi particolari tendenti ad asservire ai propri fini i pubblici poteri.

(1) La facoltà di sciogliere i consigli comunali e provinciali è sconosciuta nel diritto inglese, nonostante l'attuale costituzione elettiva, a tipo non molto diverso del continentale; delle rappresentanze dei Borghi e delle Contee. Essa manca pure nel Belgio. In Francia è ridotta a poca cosa; e la durata massima dell'interruzione è fissata a quattro settimane per i Consigli generali e a due mesi per i municipali. In Italia la politica, che usa ed abusa troppo di quest'arma, la fa tuttora credere indispensabile alla buona amministrazione. Un disegno, anch'esso assai timido, di riforma, proposto da un Ministero, il quale ha avuto breve vita perchè non voleva e non sapeva far *politica* nel senso ordinario della parola, è stato abbandonato da un Ministero più prudente e più duraturo.

Governo legale non vuol dire governo immobile, non vuol dire amministrazione che disperda la sua virtù fattiva in un formalismo curialesco. Dagli antiquati lenti costosi congegni della procedura civile, cui non s'è applicata ancora efficacemente l'energia riformatrice dei popoli moderni, deriva un immeritato discredito di ogni procedura giudiziale; ma già corrono più semplici e spediti i giudizi del diritto pubblico nuovamente istituiti. Nè l'assoggettare la politica al diritto nell'azione del potere esecutivo menoma in alcun modo il valore della politica nella vita degli Stati; la estolle invece, monda dalle sue scorie, in ben più alto luogo. Non più travisatrice perturbatrice violatrice essa rimane della legge creatrice e riformatrice.

Nelle democrazie pacificamente progressive la legge non è più il dettato divino non abrogabile, sul quale si fonda un ordine sociale immobile. Essa è il primo e il più necessario strumento del pubblico bene, alle cui mutevoli esigenze occorre che si adatti e si pieghi in una non interrotta elaborazione. Lamentare la molteplicità e la instabilità delle leggi è ripetere un luogo comune che disconosce l'intima struttura e le reali caratteristiche delle società nostre. Se leggi e regolamenti non si pubblicassero e non si rinnovassero ogni giorno, l'enorme cumulo di funzioni che la Società impone allo Stato si svolgerebbe tutto nell'orbita del potere discrezionale, e la libertà sarebbe rimessa in balia dell'arbitrio governativo. Se la macchina legislativa non operasse a getto continuo proseguendo con lena affannata le rapide e complesse trasformazioni della vita materiale e morale dei popoli, questi la spezzerebbero come un ostacolo alla loro trionfale ascensione. Il Codice del Lavoro pubblicato in Inghilterra nel 1901 sotto il titolo di *Factory and Workshop Act* è il prodotto di più di quaranta leggi venutesi via via accumulando in un secolo, dopo il primo *Factory Act* che ha la data del 1802; e nessuno

lo considera come definitivo (1). La politica pertanto ha nella legislazione il più vasto e nobile campo di azione. Ad essa compete riconoscere i nuovi bisogni della Società, i nuovi fini dello Stato, rispecchiare interpretare dirigere le correnti variabili e interferenti della pubblica opinione, tradurre in atto, nella misura del possibile, i postulati della scienza e della tecnica anch'esse fonti inesauribili del diritto nuovo, assecondare e frenare in pari tempo gl'impulsi riformatori, temperandoli coi criterii dell'esperienza e della opportunità. Ad essa il compito supremo di preparare ai giuristi i materiali per la costituzione civile del *novus ordo*, il quale sorgerà dalla crisi di crescita, che, in questa primaverile tumultuaria efflorescenza di ricchezza, di scienza e di libertà, attraversano, nel presente momento storico, le società progressive.

Ma non la ragione nè la storia giustificerebbero l'illusione del progresso necessario continuo quasi automatico; nè il giovanile orgoglio deve indurci a riguardare come sicura conquista di un prossimo avvenire la Fata Morgana, che in tempi più malinconici gli uomini rimpiangevano come la condizione originaria della loro specie e speravano ritrovare nell'oltretomba. Circondati come siamo dai giganteschi avanzi delle civiltà estinte, ci gioveremmo a rammentare che nel corpo sociale, così vigoroso, pullulano altrettanto vigorosi i germi mortiferi della dissoluzione, e considerare se non vadano forse attenuandosi le energie della resistenza. Certo è questo: che, disfatti o allentati i vincoli di tutte le tradizioni e di tutte le religioni, c'incombe il pericolo dell'anarchia morale, e pertanto la minaccia dell'anarchia civile e di

(1) Per la lista dei *Factory Acts* a cominciare dal *Health and Moral Act*, 1802, fino a quello del 1901, vedi HITCHINS AND HARRISON - *History of factory legislation*; pag. 323: citato in DICEY - *Lectures on the relation between law and public opinion in England*. Londra, 1905; pag. 29.

una nuova barbarie. Fra le moltitudini, che si travagliano con aspro indefesso fervore di concorrenza senz'altro fine che la conquista dei beni materiali, si odono dall'alto e dal basso, dalle aristocrazie degeneri e dalle torbide plebi, le voci dei senza legge e dei senza patria; nè contro di loro la rivolta della coscienza pubblica è così poderosa da poterle disprezzare come meri fenomeni di follia sacrilega. Onde sempre più alto e urgente è il dover nostro di tener saldo e di elevare ognor più la barriera dell'autorità della legge, la quale il « Maestro dell'umana ragione » (1) definì: « pura intelligenza da nessuna cupidigia offuscata » (2).

I poeti, i filosofi, i giureconsulti dell'Antichità più civile - l'epoca storica con la quale ha maggiori analogie la nostra - celebrarono con magnifiche parole l'apoteosi della legge. Fra le caratteristiche del tipo eroico del cittadino, ch'essi ci hanno tramandato insuperabile, primeggia l'ossequio assoluto alla legge. Nella rupe delle Termopili non il valore o l'amor patrio dei morti era iscritto, ma l'osservanza della legge: - « Viandante, va a dire a Sparta che siamo morti qui per obbedire alle sue leggi. » E quel Socrate istesso, che fu il più grande fra gli apostoli e fra i martiri del libero esame, quell'imperterrito scrutatore di coscienze, quell'acre censore delle istituzioni ateniesi e delle loro aberrazioni oligarchiche o demagogiche, quel sovversivo che ai conservatori paurosi pareva pericoloso demolitore delle tradizioni, del diritto, della religione avita, condannato in un giudizio ch'egli riteneva ingiusto da giudici offesi dal suo altiero contegno, non volle, per non violare le leggi, sfuggire alla morte. Per lui disobbedire alle leggi era tutt'uno che uccidere la patria; per lui il rispetto della cosa giudicata, anche intrinsecamente ingiusta, era il fondamento dello Stato. Alla passione popolare, insorta

(1) DANTE - *Convito*, IV, 2.

(2) ARISTOTELE - *Politica*, III, XI, 4.

violenta contro i generali vincitori alle Arginuse e risoluta a condannarli in un giudizio tumultuario senza le forme prescritte dalle leggi, egli aveva resistito arrischiando la vita. Agli oligarchi, che gli avevano commesso un arresto arbitrario, egli aveva disobbedito. E gli oligarchi gli vietarono di professare liberamente le sue dottrine, e i demagoghi lo uccisero. Ma la morte consacrò per i posteri la virtù del suo insegnamento.

Rileggete o giovani - voi che in questa Roma non potete prestare orecchio alle voci barbariche che vi dissuadono dalla coltura classica - rileggete il dialogo che, pel contenuto morale, è fra le più sublimi tragedie antiche. Le Leggi personificate dimostrano a Socrate ch'egli non deve consentire agli allettamenti del pietoso amico, il quale gli aveva preparata la fuga. Esse, le leggi, sono la città stessa ordinata a vivere civile; esse sono la patria. « E della madre, e del padre - esse dicono - e degli altri progenitori tutti è più preziosa cosa la patria e più veneranda e più santa, e in più alto loco presso gli Dei e presso gli uomini che hanno senno; e la patria sdegnata teco bisogna venerarla e cederle e blandirla più che non il padre ed o convincerla, o fare ciò ch'essa comandi, o soffrire, tranquilli, quando ordini di soffrire, qualunque cosa, o che tu sia battuto o messo in catene, o ti conduca in guerra ad esservi ferito o morto.... e non ci si ha nè a ricusare, nè a ritrarsi, nè ad abbandonare le file, ma in guerra e in tribunale e dappertutto quello si deve fare che comandi la città e la patria..... » (1).

Ma rassicuratevi. Non da noi, per ora, si richiedono le virtù eroiche dei sacrifici estremi. Lontano è il ritorno della nave da Delo. Meleto il poetastro, Licone l'avvocato, e più degli altri potente e pericoloso Anito, il democratico affarista, gridano e s'agitano in piazza e si sforzano di ridurre in loro balia lo Stato.

Se riuscissero nei loro intenti trarrebbero presto a misera fine le democrazie instaurate con tanta speranza. Non vi riusciranno a patto che in esse prevalga il sentimento della patria e del diritto e che voi, che vi preparate a dirigerle nelle assemblee popolari e nei pubblici uffizii, risentiate potenti le inibizioni della giustizia contro le tentazioni della politica.

La coltura giuridica e politica, che l'Università vi appresta, non giova soltanto alle professioni forensi, la cui lenta decadenza è fausto indizio di diminuzione del delitto e della lite. Essa è la più valevole preparazione alla vita pubblica, cioè all'esercizio del pubblico potere, a cui tutti, in maggiore o minor misura, siete chiamati a partecipare. Essa farà che a voi non si possa rivolgere l'ironico invito di Socrate a Glaucone — il giovanetto infatuato di precoce ambizione — di studiare, prima d'impancarsi a dirigere lo Stato, l'economia, la finanza, la milizia e le condizioni e le leggi degli Stati stranieri (1). Ma sopra tutto, nel fecondo accoppiamento delle scienze politiche e sociali con lo studio delle leggi positive del diritto privato e pubblico, essa v'insegnerà come il formalismo giuridico si animi e si rinnovi secondo i mutevoli bisogni delle società progressive; e v'insegnerà pure che il progresso civile è possibile soltanto nella costante osservanza della legge, che a tale osservanza più e prima di tutti sono tenuti coloro a cui è affidata l'autorità pubblica, e che a costringerveli e a contenerveli massima guarentigia è la diffusione del sentimento della legalità in ogni ordine di cittadini.

Si vantano, ed a ragione, gl'Inglesi che l'impero della legge, in cui riassumono tutte le loro libertà, civili e politiche, trovi fra loro il più valido presidio nell'affetto, starei per dire nella religione, del popolo, *a lawloving people* (2). E noi Italiani, ai quali, nel V secolo dell'Era cristiana, un poeta d'oltralpe espri-

(1) SENOFONTE - *Memorabili*, III, 6.

(2) SHELDON AMOS - *The science of law*. Londra, 1874; pag. 404.

meva la gratitudine del già barbaro mondo occidentale pel dono inestimabile della pace, della civiltà, dello Stato, del diritto..... *patrii consortia juris* (1), noi saremmo indegni del più glorioso nostro retaggio, se, acquistata la patria e le libere istituzioni, non sapessimo vivificarle e difenderle ridestando vigorosa nel popolo nostro la coscienza e la religione della giustizia e del diritto, sopite nei lunghi secoli, nei quali la scettica acquiescenza alla violenza e all'inganno fu l'indice più funesto della nostra decadenza morale e civile.

(1) RUTILIO NAMAZIANO, nel poemetto *De reditu*.